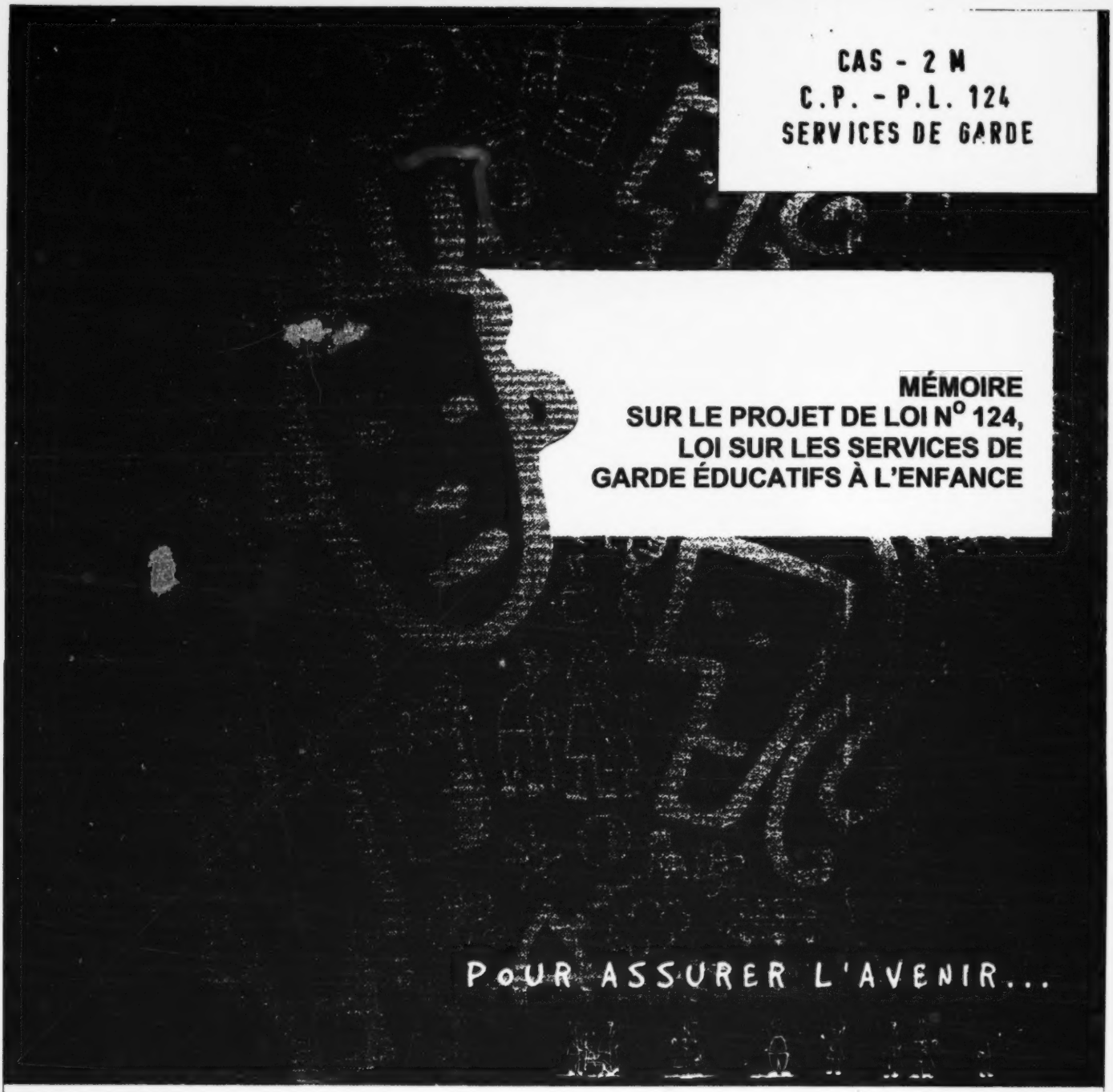
CAS - 2 M
C.P. - P.L. 124
SERVICES DE GARDE



MÉMOIRE SUR LE PROJET DE LOI N° 124, LOI SUR LES SERVICES DE GARDE ÉDUCATIFS À L'ENFANCE

Conseil de la famille
et de l'enfance

MÉMOIRE
SUR LE PROJET DE LOI N^{O} 124, LOI SUR LES SERVICES DE GARDE ÉDUCATIFS À L'ENFANCE

15 novembre 2005

Ce mémoire a été adopté par le Conseil de la famille et de l'enfance le 14 novembre 2005 et a été préparé sous la responsabilité d'un comité de travail formé de :

M^me^ Marguerite Blais
M^me^ Huguette Labrecque
M^me^ Josée Roy
M. Jean-Nil Thériault

Recherche et rédaction :	M^me^ Jacinte Roberge, analyste-conseil
Direction :	M^me^ Marguerite Blais, présidente
Coordination :	M^me^ Isabelle Bitaudeau, secrétaire générale
Soutien technique :	M^me^ Céline Garépy
Responsable des communications :	M^me^ Odette Plante

La traduction et la reproduction totale ou partielle de ce mémoire sont autorisées à la condition que la source soit mentionnée.

Conseil de la famille et de l'enfance
900, boulevard René-Lévesque Est
Place Québec, bureau 800
Québec (Québec) G1R 6B5

Téléphones : 418 646-7678
1 877 221-7024
Télécopieur : 418 643-9832
Courriel : conseil.famille.enfance@cfe.gouv.qc.ca
Site : www.cfe.gouv.qc.ca

©2005
Conseil de la famille et de l'enfance
Dépôt légal : Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada

Novembre 2005
ISBN : 2-550-44915-0 (Version imprimée)
ISBN : 2-550-44916-9 (PDF)

Table des matières

Introduction 5

1. Les questions fondamentales 7
   - 1.1. La finalité du réseau de services éducatifs à la petite enfance 7
   - 1.2. Préserver la qualité des services : les risques d'une réforme qui prend place dans un contexte de compression budgétaire 8
2. Commentaires sur les changements proposés dans le projet de loi 11
   - 2.1. La création des bureaux de coordination de la garde en milieu familial et le soutien aux responsables en service de garde 11
   - 2.2. Revoir la gestion des places : la nécessité d'une liste centralisée 12
   - 2.3. La question de la flexibilité des horaires des services et de l'élargissement des horaires de garde 13
   - 2.4. Les modifications touchant la gestion des services de garde 13

Conclusion 15

Composition des membres du Conseil de la famille et de l'enfance 16

Présentation du Conseil de la famille et de l'Enfance

Le Conseil de la famille et de l'Enfance est un organisme gouvernemental dont le mandat est de conseiller le gouvernement sur toute question relative à la famille et aux enfants. Il est composé de quinze membres nommés par le gouvernement et issus de divers milieux en lien avec la famille et l'enfance, comme les milieux des services de garde, de l'éducation, de la recherche, de la santé et des services sociaux, les associations syndicales et patronales, les municipalités, les organismes familiaux, les groupes de femmes.

Introduction

Avant toute autre considération, le Conseil de la famille et de l'enfance veut rappeler que le réseau québécois de services de garde, tel qu'il existe actuellement, est le fruit de l'action militante des parents qui, depuis plus de 30 ans, ont fait preuve, les uns après les autres, de ténacité et de détermination pour mettre en place des services de garde de qualité pour leurs enfants. Depuis les projets du Programme d'initiatives locales (PIL), du plan Bacon, de la création de l'Office des services de garde à l'enfance (OSGE) des décennies soixante-dix et quatre-vingt, un long chemin a été parcouru.

Le Conseil aimerait faire part du point de vue des familles, consultées en mai dernier, lors de son colloque *Regards sur la diversité des familles – Mieux comprendre pour mieux soutenir*[1]. À cette occasion, parents et intervenants intéressés à la politique familiale ont reconnu le grand progrès qu'a constitué la mise en place du réseau des services de garde. Ils ont souligné la qualité éducative des services dispensés, la tarification réduite, la continuité des services pour les enfants de 0 à 12 ans, l'intégration des diverses composantes du réseau. Par contre, ils demeurent inquiets sur un point : ils ont l'impression que le réseau est constamment menacé et que rien n'est totalement acquis.

Les personnes consultées ont aussi déploré le manque de place et la rigidité des services. Elles considèrent que les normes du réseau devraient être plus souples afin de s'adapter aux différentes réalités et aux besoins diversifiés des parents : horaires atypiques, garde à temps partiel, réalité des parents étudiants, etc. Les disparités régionales sont encore très présentes, et les besoins des régions rurales, en particulier du milieu agricole, moins bien couverts. Les augmentations de tarif, si minimes soient-elles, représentent une dépense importante pour les familles moins bien nanties, et causent beaucoup d'incertitude. Il y a donc place à amélioration.

[1] Les actes du colloque *Regards sur la diversité des familles : Mieux comprendre pour mieux soutenir* sont disponibles à l'adresse suivante : www.agora.qc.ca/familles

Si l'heure des bilans a sonné, un temps d'arrêt est nécessaire. Le Conseil souhaite, dans ce mémoire, recentrer la discussion sur les débats de fond.

C'est pourquoi nous ferons, dans un premier temps, un retour sur les questions fondamentales à la base même de l'existence des services de garde éducatifs, puis nous commenterons les changements proposés dans le projet de loi qui ont retenu l'attention du Conseil.

1. Les questions fondamentales

Quelle est la raison d'être du réseau des services de garde éducatifs à la petite enfance? Quel projet se trouvait à la base du développement de ce réseau? Quels seront les impacts de ces changements sur la politique familiale du gouvernement du Québec dans son ensemble? C'est ce que nous voulons discuter dans cette section.

1.1. La finalité du réseau de services éducatifs à la petite enfance

Dans la période précédant 1997, l'État s'est principalement employé à cerner et à encadrer les bonnes pratiques en matière de services de garde au moyen de l'émission et du contrôle des « permis », rendant obligatoire le respect de normes minimales de santé et de sécurité des enfants. La loi et les règlements antérieurs s'appliquaient donc à définir et à baliser l'activité de quatre catégories de services de garde[2].

Quelques années plus tard, dans la mouvance de l'économie sociale, la notion de « centre de petite enfance » a vu le jour, concrétisée par l'adoption en 1997 de la Loi sur les centres de la petite enfance et autres services de garde à l'enfance. La nouvelle loi serait accompagnée d'un investissement sans précédent dans le développement du nombre de services et de l'introduction des places à coûts minimes pour tous les enfants.

Outre l'objectif de conciliation famille-travail visant à permettre aux parents d'exercer une activité en s'appuyant sur des services fiables et accessibles, on visait le développement de l'enfant en lui offrant un encadrement favorable à la socialisation, à l'apprentissage et à l'acquisition d'habiletés. Désormais, l'application du programme éducatif faisait partie des conditions à respecter pour détenir un permis : on ne parlerait plus simplement de services de garde, mais de « services de garde éducatifs ».

Cet élan inscrivait le Québec comme un exemple en matière de politique familiale en Amérique du Nord. Le développement du réseau de services de garde éducatifs dans toutes les régions a coïncidé avec la mobilisation d'un ensemble d'acteurs qui ont manifesté leur adhésion au projet. Les instances régionales ont favorisé la concertation d'organismes et de personnes engagées dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, le soutien aux familles et les services à la petite enfance.

[2] Les « garderies », qui correspondent aujourd'hui à nos « installations », les services de garde en milieu familial, les haltes-garderies et les jardins d'enfant.

Les objectifs poursuivis visaient la conciliation famille-travail, mais ils comprenaient aussi la lutte contre la pauvreté et la prévention, par le dépistage précoce des enfants à risque dès la petite enfance, la concertation des différents services sociaux et la continuité entre la première enfance et l'école. Cette initiative avait également pour but de faire échec au travail au noir, relativement répandu dans ce secteur d'activité. Elle a aussi entraîné la création de plus de 12 000 emplois, majoritairement féminins, répartis sur l'ensemble du territoire. Dans cette perspective, on a vu évoluer le rôle des centres de la petite enfance qui, au plan local, sont devenus des pivots : du rôle éducatif qu'on leur conférait, ils se sont mis progressivement à exercer un rôle social dans leur communauté.

En ce sens, le Conseil souhaite exprimer son inquiétude sur le risque de perdre de vue cette évolution. D'une part, pensons aux enfants issus de milieux défavorisés ou ayant des besoins spéciaux : les modifications proposées risquent d'entraîner une rupture au niveau des efforts d'harmonisation et des actions complémentaires entre différents services que plusieurs milieux avaient commencé à instaurer. Par exemple, les centres de la petite enfance assuraient le lien entre le CLSC et l'école, une fonction par ailleurs souvent assumée par la conseillère pédagogique. D'autre part, nous croyons que ce changement risque fort de réinstaller le climat de concurrence entre les différents types de services – incluant les services de garde – qui existait avant l'adoption de la loi de 1997, au lieu d'en favoriser la complémentarité autour de l'enfant.

1.2. Préserver la qualité des services : les risques d'une réforme qui prend place dans un contexte de compression budgétaire

Les dernières études sur la qualité des services de garde – qu'il s'agisse de la vaste enquête menée par l'Institut de la statistique du Québec *Grandir en qualité*[3] ou celle récemment publiée par l'Institut de recherche en politiques publiques (IRPP)[4] – nous apprennent qu'il reste bien des progrès à faire pour atteindre un niveau de qualité éducative satisfaisant dans tous nos services. C'est une étape cruciale de la consolidation du réseau. La chercheure Christa Japel rapporte, dans son étude *La qualité ça compte*, que « les centres de la petite enfance étaient généralement de meilleure qualité que les autres types de service. Ainsi, 35 % des centres de la petite enfance en installation et 29 % des centres de la petite enfance en milieu familial contre 14 % des garderies à but

[3] INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC (2004). *Grandir en qualité 2003 : enquête québécoise sur la qualité des services de garde éducatifs*. Québec, Institut de la statistique, 597 p. (Gouvernement du Québec).

[4] JAPEL, Christa, Richard E. TREMBLAY et Sylvana CÔTÉ (2005). « La qualité ça compte! Résultats de l'Étude longitudinale du développement des enfants du Québec concernant la qualité des services de garde », *CHOIX - IRPP*, vol. 11, n° 4, octobre, 45 p.

lucratif et 10 % des services en milieu familial non régis, étaient de qualité jugée bonne.[5]» Et ce n'est pas surprenant : la garde collective pose des défis nouveaux, comme la formation du personnel, les ratios encore trop élevés du nombre d'enfants par éducatrice, etc.

À ce propos, les spécialistes de la petite enfance martèlent qu'en matière de services de garde, l'élément clé de la qualité des services demeure la formation du personnel, elle-même tributaire d'un niveau de financement adéquat. En présentant son étude, M^me^ Japel, qui a évalué la qualité des services offerts dans plus de 1 500 milieux de garde pendant plus de trois ans, explique : « Ces résultats soulignent l'importance *d'un investissement continu*[6] dans un réseau de garde de qualité accessible à tous les enfants, quel que soit le statut socio-économique de leur parent. »

Le Conseil souhaite rappeler que faire des réformes dans un contexte de compression budgétaire est toujours hasardeux. Il reconnaît que le gouvernement du Québec a agi comme un chef de file dans le développement de la petite enfance en y consacrant depuis plusieurs années un investissement considérable. Cependant nous considérons que le réseau des services de garde éducatifs a besoin de consolidation. Dans cette perspective, une partie des fonds qui seront versés en vertu de l'entente fédérale-provinciale sur les services de garde pourrait y être consacrée, après avoir considéré les besoins dans les autres secteurs dédiés à la famille.

En particulier, il demeure important de poursuivre l'amélioration de la qualité dans tous les milieux d'accueil de la petite enfance. Une attention spécifique doit être portée du côté des milieux défavorisés. L'étude récente déjà citée de M^me^ Japel et de son groupe révèle que les enfants défavorisés fréquentent en plus grand nombre les services de garde en milieu familial. Autre constat : « [...] les centres de la petite enfance en milieu familial, les garderies à but lucratif et les milieux familiaux non régis fréquentés par les enfants des familles plus défavorisées étaient de moindre qualité que les milieux de garde du même type utilisés par les familles plus aisées[7]. » Ainsi, pour favoriser l'égalité des chances des enfants provenant des milieux socio-économiques plus défavorisés, il serait crucial qu'ils puissent fréquenter des services de garde de qualité, et que ces derniers profitent d'un financement stable.

---

[5] JAPEL, Christa, Richard E. TREMBLAY et Sylvana CÔTÉ (2005). « La qualité ça compte! Résultats de l'Étude longitudinale du développement des enfants du Québec concernant la qualité des services de garde : résumé », *CHOIX - IRPP*, vol. 11, n° 4, octobre, p. 46.

[6] Souligné par nous.

[7] JAPEL, Christa, Richard E. TREMBLAY et Sylvana CÔTÉ (2005). « La qualité ça compte! Résultats de l'Étude longitudinale du développement des enfants du Québec concernant la qualité des services de garde : résumé », *CHOIX - IRPP*, vol. 11, n° 4, octobre, p. 46.

2. Commentaires sur les changements proposés dans le projet de loi

Le Conseil a émis à la section précédente des observations sur la finalité du réseau des services de garde éducatifs à l'enfance et certains souhaits sur les moyens de poursuivre l'amélioration de leur qualité. Nous soulèverons à présent un certain nombre de questions sur les modalités prévues au projet de loi.

2.1. La création des bureaux de coordination de la garde en milieu familial et le soutien aux responsables en service de garde

À la lecture du projet de loi, le Conseil a plusieurs interrogations concernant la restructuration proposée pour la garde en milieu familial.

Le législateur introduit, au plan de la formation et du perfectionnement destiné aux responsables en service de garde, un changement notable : les bureaux de coordination assureront le soutien pédagogique et technique des responsables de service de garde *sur demande* seulement. Il ne s'agit plus d'un accompagnement et d'un soutien continu, mais d'une intervention ponctuelle lorsqu'une difficulté se présente. Cela représente, selon le Conseil, un recul important dans la façon de concevoir le soutien à donner aux responsables de services de garde en milieu familial. Cette disposition pourrait avoir un impact négatif sur la qualité des services. Nous redoutons de plus un possible effet pervers sur l'intégration des enfants avec des besoins spéciaux.

De même, les bureaux de coordination auront la responsabilité de favoriser la formation et le perfectionnement, ce qui nous semble amoindrir la portée des dispositions antérieures, alors que les centres de la petite enfance avaient une responsabilité de promouvoir la mise sur pied de cours de formation et de perfectionnement. Ces différences nous font redouter une diminution des efforts de formation et de soutien pour les responsables de services de garde, alors que ce sont des éléments essentiels à l'amélioration de la qualité des services.

Le Conseil aimerait avoir l'assurance que seront créées de véritables équipes de soutien spécialisées pour le milieu familial. Le Conseil craint que l'organisation proposée n'accentue les disparités entre le soutien que les responsables de service de garde pourront recevoir selon qu'elles se trouvent en milieu urbain, en région périphérique ou en région éloignée. Dans les régions moins densément peuplées, les professionnels se font rares et il est difficile de poser des diagnostics, le personnel éducateur fait face à un surcroît de travail important pour soutenir les enfants et leurs parents.

Concernant les critères considérés pour agréer les bureaux de coordination, le Conseil souhaite que toute personne appelée à y œuvrer détienne l'expérience, les connaissances et les compétences reconnues.

Par ailleurs, la réorganisation pourrait aussi présenter des impacts du côté des centres de la petite enfance. Certains centres de la petite enfance opérant des installations de plus petite taille pourraient souffrir de la diminution de revenus causés par la perte de la supervision du milieu familial et voir leur situation financière déjà précaire s'aggraver.

Entre la situation actuelle et les hypothèses de création de 130 bureaux de coordination, il y aurait peut-être, dans l'intérêt du milieu familial, un juste milieu à trouver. Des scénarios de regroupement, basés sur un examen de l'organisation territoriale actuelle, avec le concours des instances de concertation régionale, pourraient permettre d'y arriver.

2.2. Revoir la gestion des places : la nécessité d'une liste centralisée

Les bureaux de coordination de la garde en milieu familial sont les entités désignées pour attribuer aux parents les places en milieu familial, les centres de la petite enfance et les garderies à but lucratif continuant d'enregistrer les inscriptions pour leurs places en installation. On se trouve ainsi à abandonner l'idée d'instaurer des listes d'attente centralisées, pour toutes les places en services de garde d'un quartier ou d'une région. Pourtant, dans ses consultations auprès des familles, le Conseil est régulièrement saisi des attentes des parents en ce sens. Par ailleurs, une telle pratique compléterait les données issues des enquêtes sur les besoins et préférences des parents en matière de garde et permettrait de mieux les cerner à l'échelle locale.

Enfin, s'il y a eu des progrès pour localiser plus facilement les services, une réflexion est nécessaire pour uniformiser les critères selon lesquels les parents peuvent obtenir une place dans un milieu donné. N'y aurait-il pas lieu d'émettre certains principes directeurs, par exemple, l'accueil au même endroit des fratries, pour l'attribution des places par les prestataires de services?

2.3. *La question de la flexibilité des horaires des services et de l'élargissement des horaires de garde*

Sans que ceci ne soit mentionné dans le projet de loi, nous comprenons que le ministère examine en ce moment la possibilité d'introduire des « incitatifs financiers » afin de permettre aux différents services d'offrir de la garde à horaire non usuel. À ce sujet, le Conseil veut éviter, dans la mesure du possible, un éventuel usage abusif de l'étendue des heures d'ouverture des services. Il faut baliser par des règles le nombre d'heures maximales qu'un enfant peut passer en service de garde, et faire attention de ne pas déresponsabiliser les parents. Une autre question se pose : avons-nous besoin de services de garde éducatifs la nuit? Les extensions des heures d'ouverture des services devraient s'appuyer sur une estimation sérieuse des besoins, en tenant compte des particularités locales. Il faudra également se questionner sur la complication de la conciliation famille-travail pour les femmes qui assurent ces services et qui, bien souvent, sont également des mères.

2.4. *Les modifications touchant la gestion des services de garde*

Amélioration des mécanismes de contrôle de l'utilisation des fonds publics

Les objectifs proposés visent, de manière générale, à améliorer la gestion des fonds publics consacrés à la petite enfance. Le Conseil ne peut qu'adhérer à ces principes. Ainsi, il souscrit à la possibilité pour les services éducatifs en difficulté financière, de s'inscrire dans une démarche graduelle de plan de redressement des services. De même, il apprécie les améliorations apportées au pouvoir d'enquête. Le Conseil s'est montré particulièrement heureux de l'abolition des frais supplémentaires de toute nature chargés aux parents.

Composition des conseils d'administration des centres de la petite enfance

Les dispositions proposées quant à la composition des conseils d'administration des centres de la petite enfance amènent le Conseil à rappeler que la participation des parents dans les milieux de garde joue un rôle important d'éducation populaire et d'engagement citoyen. C'est extrêmement formateur pour les parents administrateurs de centres de la petite enfance : ils apprennent à engager du personnel, à prendre des décisions pour le bien-être des enfants, à élaborer des projets, à faire des levées de fond, etc. Cette action est particulièrement marquante dans les milieux défavorisés.

Nous comprenons que les changements proposés ont pour visée de remédier aux situations où les parents utilisateurs de service et membres des conseils d'administration des centres de la petite enfance se retrouvaient au centre de controverses ou de conflits d'intérêt. Le Conseil suggère cependant que le conseil d'administration puisse exercer le choix des deux membres issus de la communauté. Toutefois, il pourrait être difficile d'obtenir la participation effective des milieux institutionnels. Par exemple, les conseils d'établissement des écoles sont régulièrement confrontés à la difficulté de recrutement et de disponibilité des acteurs du milieu.

Autres éléments de réflexion

En complément de l'évaluation de la qualité des services, il paraît souhaitable au Conseil que soit instauré un mécanisme d'évaluation en lien avec la finalité du réseau de services éducatifs à la petite enfance évoquée au début du présent mémoire. Cette évaluation périodique devrait porter sur l'atteinte des objectifs de prévention et d'égalité des chances pour les enfants; de plus, les résultats devraient en être rendus publics.

Dans un autre ordre d'idées, le Conseil souhaite souligner l'intention annoncée de reconnaissance des acquis pour les personnes en provenance de l'étranger, qui devraient donc plus facilement intégrer ce secteur d'activité.

Conclusion

Le Conseil de la famille et de l'enfance est convaincu de l'importance de la prévention et de la nécessité de favoriser l'égalité des chances dès le plus jeune âge. Par conséquent, il souhaite que l'on ne perde pas de vue que les tout petits, quelle que soit leur environnement, doivent pouvoir bénéficier de services de garde éducatifs de qualité.

Dans cette perspective, il souhaite que soient prises en considération ses observations touchant le rôle que seraient appelés à jouer les bureaux de coordination dans le soutien spécialisé pour le milieu familial.

Par ailleurs, en accord avec les attentes exprimées à de nombreuses reprises par les parents, il recommande de centraliser par territoire le lieu d'inscription et d'information sur les places disponibles.

Composition des membres du Conseil de la famille et de l'enfance

MEMBRES

BLAIS, Marguerite
Présidente
Conseil de la famille et de l'enfance
Québec

CHABOT, Louise
Vice-présidente
Centrale des syndicats du Québec
Montréal
Vice-présidente
Conseil de la famille et de l'enfance

AMIOT, Suzanne
Vice-présidente
Fédération des travailleurs
et des travailleuses du Québec
Montréal

COUTURE, Suzanne
Conseillère municipale de la ville de Val-d'Or
Val-d'Or

COWELL-POITRAS, Jane
Conseillère de Ville, Arrondissement de Lachine
Montréal

LABRECQUE, Huguette
Responsable du Comité de travail invisible
Association féminine d'éducation
et d'action sociale (Aféas)
Saint-Jean-Chrysostome

LABRECQUE-DUCHESNEAU, Maria
Directrice générale
Au cœur des familles agricoles
Marieville

PRUD'HOMME, Gilles
Directeur général
Entraide pour hommes de Montréal
Montréal

RIGAUD, Guerline
Directrice générale
Maison Sam X
Montréal

ROY, Josée
Adjointe au comité exécutif
Confédération des syndicats nationaux
Montréal

RYAN, Monique
Avocate
Montréal

SIOUI, Marjolaine
Coordonnatrice du secteur
de la petite enfance
Commission de la santé et des services
sociaux des Premières Nations
du Québec et du Labrador
Wendake

THÉRIAULT, Jean-Nil
Président
Association des Centres jeunesse du
Québec et responsable de la campagne de
souscription majeure de l'Université du
Québec à Rimouski
Rimouski

MEMBRE DÉSIGNÉE
GAMACHE, Micheline
Sous-ministre adjointe
Ministère de la Famille, des Aînés et de la
Condition féminine

SECRÉTAIRE GÉNÉRALE
BITAUDEAU, Isabelle